



Naumburg (Saale), den 07.05.2012

Beschlossen in der
44. Kreisvorstandskonferenz am
07.05.2012 in Naumburg (Saale)

Städte und Gemeinden 2025
- Leitbild für eine nachhaltige Kommunalpolitik -

Gliederung

1. Ausgangslage 2012
2. Rahmenbedingungen und Entwicklungslinien bis 2025
3. Gemeinde und Bürgerschaft
 - 3.1 Identifikation
 - 3.2 Teilhabe
 - 3.3 Bürgergemeinde
4. Gemeinde und ihre Verwaltung
 - 4.1 Bürgerorientierung
 - 4.2 Wichtigste Ressource: Personal
 - 4.3 Einsatz der Informationstechnik
 - 4.4 Kostenbewusstsein und Leistungsvergleiche
5. Gemeinde in der Funktionalreform;
Serviceorientierte Kompetenzverteilung
6. Gemeinde und Bauentwicklung
 - 6.1 Stadtentwicklung
 - 6.2 Dorferneuerung
 - 6.3 Stadtumbau, Städtebauförderung
7. Gemeinde und Daseinsvorsorge - Ausgewählte Beispiele
 - 7.1 Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung
 - 7.2 Gewässerunterhaltung, Hochwasserschutz
 - 7.3 Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)
 - 7.4 Strom- und Gasversorgung

Gliederung

- 8. Gemeinde und soziale Aufgaben
 - 8.1 Gemeinde und soziale Verantwortung
 - 8.2 Familienfreundlichkeit
 - 8.3 Kinderbetreuung
 - 8.4 Schule
 - 8.5 Senioren
- 9. Gemeinde und Sport sowie Kultur
 - 9.1 Sport und Freizeit
 - 9.2 Kultur
- 10. Gemeinde und ihre Feuerwehr
 - 10.1 Sicherung der Einsatzbereitschaft
 - 10.2 Technische Ausstattung
- 11. Gemeinde in ihrer Region
 - 11.1 Gemeinde und Landkreis als Partner
 - 11.2 Gemeindliche Kooperation - Interkommunale Zusammenarbeit
 - 11.3 Gemeinde im ländlichen Raum
- 12. Gemeinde und Wirtschaft
- 13. Gemeinde und ihre Finanzierung
 - 13.1 Kommunalfinanzen
 - 13.2 Gemeindefinanzreform und Aufgabenkritik
 - 13.3 Gemeinde und Besteuerung der öffentlichen Hand

Einleitung

Am 14. November 2005 hat der Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt (SGSA) in seiner 31. Kreisvorstandskonferenz in Bad Suderode erstmals ein Leitbild unter der Überschrift „Städte und Gemeinden 2020 – Leitbild für eine nachhaltige Kommunalpolitik“ beschlossen und veröffentlicht. Heute, knapp sieben Jahre später, gibt es Anlass, dieses Leitbild einer Revision zu unterziehen und den neuen Entwicklungen in Deutschland und Sachsen-Anhalt anzupassen. Dabei gibt es viele Themen der Kommunalpolitik, die damals wie heute bestimmend und auch in einem neuen „Leitbild 2025“ aufzugreifen bzw. fortzuschreiben sind.

Andere Themen erscheinen dem Betrachter noch wie ein Aufblitzen des Zeitgeistes, können aber je nach Entwicklung die Kommunalpolitik und das Engagement der Bürger erheblich verändern. Stichworte wie „Stuttgart 21“, Facebook und Internet, Soziale Medien (z.B. Facebook) haben bereits heute einen Stellenwert erlangt, den ein verständiger Kommunalpolitiker nicht aus dem Auge verlieren darf. Vor diesem Hintergrund haben wir uns entschlossen, eine fortgeschriebene Fassung des Leitbildes vorzulegen.

1. Ausgangslage

Die kommunale Landschaft hat sich in Sachsen-Anhalt grundlegend verändert. Seit 2011 hat Sachsen-Anhalt nur noch 122 hauptamtlich verwaltete Städte, Gemeinden und Verbandsgemeinden. Die 18 Verbandsgemeinden bestehen aus weiteren 115 Gemeinden, die ehrenamtlich verwaltet gleichwohl eine eigene Rechtspersönlichkeit haben. Der Abschluss der Gemeindegebietsreform erbrachte in manchen Landesteilen Gemeinden, deren Fläche an der Spitze der Städte in Deutschland liegt. Nach Berlin und Hamburg sind Gardelegen (632 km²), Möckern (524 km²) und Zerbst (467 km²) die flächenmäßig größten Städte Deutschlands. In Sachsen-Anhalt gibt es aber immer noch 43 Städte und Gemeinden, die hauptamtlich verwaltet sind, aber weniger als 10.000 Einwohner haben, jener Zielgröße, die Maßstab des Leitbildes für die Gemeindegebietsreform war. Dagegen haben die Oberzentren Halle und Magdeburg keine Erweiterung erfahren.

Größe und Ausdehnung der Städte stehen indessen häufig in einem Gegensatz zur Einwohnerzahl. Trotz der 632 km² schafft es die Hansestadt Gardelegen nicht mehr, über 24.000 Einwohner zu kommen (etwa 38 Einwohner/km²). 29 Ortschaften wollen dabei verwaltet werden, mit Ortschaftsräten, die sich einerseits ihrer Zuständigkeiten beraubt fühlen, andererseits von der neuen Einheitsgemeinde nun effektive und kostengünstige Verwaltungsarbeit einfordern. Bei einer sich gleichzeitig verschärfenden Finanznot der Kommunen erscheint dies wie die Quadratur des Kreises. Auch das Bürger-Engagement droht zu erlahmen, weil ehrenamtliche Kommunalpolitiker, aber auch die Bürger immer weniger Effekte ihres Mitwirkens erkennen können. Der anhaltende Rückgang der Bevölkerung verschärft die Lage in den Städten und Gemeinden.

Bei den kommunalen Finanzen haben sich die Parameter in Sachsen-Anhalt grundsätzlich verändert. Zwar konnte die Finanzkrise der Jahre 2008 und 2009 insbesondere mit dem Konjunkturpaket II in einem Kraftakt von Bund, Land und Kommunen gemeistert werden, doch das Auslaufen des deutsch-deutschen Solidarpaktes im Jahr 2019 wirft bereits heute seine Schatten voraus. Im Jahr 2010 fand ein Umstieg im Finanzausgleich zwischen Land und Kommunen von einem Finanzausgleichsgesetz (FAG) der „Verbundquoten“ zu einem FAG des „aufgabenorientierten Bedarfs“ statt. Als strukturelles Problem stellt sich nach wie vor die schwache Steuerkraft der Kommunen dar. Zum Beispiel verzeichnen im Vergleich zu den mitteldeutschen Oberzentren die kreisfreien Städte in Sachsen-Anhalt die niedrigsten Gewerbesteuererinnahmen.

2. Rahmenbedingungen und Entwicklungslinien bis 2025

Dieser Umstieg im Finanzausgleich hat die Finanzlage der Kommunen in Sachsen-Anhalt nicht verbessert. Auch die für das Jahr 2013 mit einer Perspektive bis zum Jahr 2020 anstehende Weiterentwicklung des Finanzausgleichs ist mit der Ungewissheit behaftet, dass zunehmende administrative Aufgaben sich mit abnehmenden Bevölkerungszahlen und damit einem Rückgang der Zuweisungen nicht in Einklang bringen lassen.

22 Jahre nach der Wiedererlangung der kommunalen Selbstverwaltung verzeichnen die Städte und Gemeinden dauerhaft niedrigere Steuereinnahmen als die westdeutschen Gemeinden. Gerade die Unternehmenssteuern – insbesondere die Gewerbesteuer – erweisen sich als trügerische Größe. Sie sind starken Schwankungen ausgesetzt und behaftet mit der Ungewissheit

von Rückzahlungspflichten, die sie nicht wirklich zu einer verlässlichen Einnahmengröße werden lassen. Die vielen verlängerten Werkbänke von Unternehmen mit Sitz in anderen Teilen Europas erfordern zwar hohe Aufwendungen für die Infrastruktur, beim Ertrag bleiben sie jedoch hinter den notwendigen Einnahmen der Stadt oder Gemeinde zurück. Das Land wird aufgefordert, sich beim Bund dafür einzusetzen, dass das Aufkommen der Gewerbesteuer gerecht auf die Standorte verteilt wird, in denen die entsprechende Wertschöpfung erzielt wird.

Auch personell stehen die Städte und Gemeinden Sachsen-Anhalts vor einer Zeitenwende. Nach Jahren des anhaltenden Personalabbaus hat der Altersdurchschnitt der Belegschaften eine Höhe erreicht, die einerseits einen größeren Krankenstand mit sich bringt, andererseits aber auch zu einem Generationswechsel in naher Zukunft führt. Die Kommunen in Sachsen-Anhalt müssen deshalb in absehbarer Zeit eine ganz neue Personalpolitik entwickeln und junge Menschen für die Arbeit in den kommunalen Verwaltungen des Landes gewinnen.

Ändern sich die Rahmenbedingungen nicht nachhaltig, erwartet das Land Sachsen-Anhalt mit derzeit rd. 2,3 Mio. Einwohnern einen Bevölkerungsrückgang bis zum Jahr 2025 auf etwa 2 Millionen Einwohner. Relativ gleichmäßig verlieren fast alle Städte und Gemeinden alljährlich etwa 1,5 % ihrer Einwohnerschaft, insgesamt zwischen 30.000 und 40.000 Einwohner im Jahr. Eine Ausnahme bilden die kreisfreien Städte Halle und Magdeburg, die zwischenzeitlich einen ausgeglichenen Saldo aufweist. Der Wanderungssaldo hat sich weitgehend eingeepegelt, entscheidend für den Bevölkerungsverlust ist derzeit der Geburten/Sterbe-Saldo.

Die Städte und Gemeinden erwarten deshalb auch, dass der Umfang der Landesverwaltung deutlich reduziert wird.

3. Gemeinde und Bürgerschaft

3.1 Identifikation

Der Wohnort ist unmittelbares Lebensumfeld der Menschen und Gegenstand der intensivsten örtlichen Identifikation. Die Einwohnerschaft fühlt sich deshalb am stärksten mit ihrer Gemeinde verbunden. Das enge Band zwischen Bürgerschaft und Gemeinde ist die Basis für eine funktionierende Gemeinschaft und die Daseinsvorsorge in der Zukunft. Nach der abgeschlossenen Gemeindegebietsreform ist es eine vordringliche Aufgabe von Politik und Verwaltung, die Voraussetzungen für die Entwicklung einer gemeinsamen Identität der Bürgerschaft in den neu gebildeten Gemeinden zu schaffen und darauf zu achten, dass das Band der Identifikation nicht geschädigt oder gar zerstört wird.

Spiegelbildliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Entwicklung des Landes nach der Gemeindegebietsreform ist die Identifikation der Kommunalpolitik mit den Städten, Gemeinden und Verbandsgemeinden in den neuen administrativen Strukturen. Diese kann am besten in einer offenen und vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen dem Gemeinderat und den Ortschaftsräten entwickelt werden, ohne dass hierfür besondere gesetzliche Vorgaben erforderlich sind. Dazu gehört bei ortsteilrelevanten Themen eine umfassende und für die Einwohnerschaft und Bürgerschaft transparente Diskussion vor einer abschließenden Entscheidung durch den Gemeinderat.

3.2 *Teilhabe*

Die kommunale Selbstverwaltung lebt vom bürgerschaftlichen Engagement, dessen Kernelemente Freiwilligkeit, Unentgeltlichkeit und Gemeinwohlorientierung sind. Das bürgerschaftliche Engagement setzt die Identifikation mit der „eigenen“ Gemeinde voraus. Eine Schlüsselrolle spielt hierbei die bürgernahe Demokratie, die sich ganz wesentlich in der Arbeit der Gemeinderäte widerspiegelt. Die Stärkung des Gemeinderates als repräsentative und dem Gemeinwohl verpflichtete Vertretung aller Einwohner und der Bürgerschaft ist deshalb notwendig. Dies kann am ehesten gelingen, wenn die Gemeinden wieder eigene Entscheidungs- und Finanzierungsspielräume und damit Gestaltungsfreiheit erhalten. Gleichzeitig muss die staatliche Regelungsflut abgebaut werden.

Vorbereitend und ergänzend sollten bewusst alle Formen der Bürgerbeteiligung genutzt werden, so auch der Einsatz moderner Kommunikationsmittel (E-Partizipation). Das stärkt die Identifikation der Einwohner- und Bürgerschaft mit ihrer Gemeinde und trägt zu einer Akzeptanz der Entscheidungen bei. Hierzu gehört eine rechtzeitige und verstärkte Information und die Einbeziehung von Einwohnern im Vorfeld der vom Gemeinderat zu treffenden Entscheidungen. Neue gesetzliche Reglementierungen sind hierfür nicht erforderlich, denn sie sind vorhanden. Die Gemeinden brauchen daneben Freiräume für eigene Formen der Bürgerbeteiligung. Die hierbei gefundenen Verfahren sollten mit der Arbeit des Gemeinderates und seiner Ausschüsse sowie der Ortschaftsräte verknüpft werden.

Auch plebiszitäre Formen der Bürgerbeteiligung können sinnvoll sein, dürfen jedoch die Entscheidungskompetenzen und insbesondere die Finanzverantwortung der gewählten und unmittelbar demokratisch legitimierten Gemeinderäte nicht unterlaufen. Die direkte Bürgerbeteiligung findet dort ihre Schranken, wo es um die einseitige Durchsetzung von Partikularinteressen geht. Gemeinwohlorientierung kann hierbei nicht abbedungen werden.

3.3 *Bürgergemeinde*

Die Gemeinden verfolgen das Ziel, den Einwohnern, den Bürgern und der Wirtschaft die notwendige aber auch die erwünschte Infrastruktur, die öffentlichen Einrichtungen, die Service- und Dienstleistungen der Verwaltung und ein soziales Netzwerk bereitzustellen. Zukünftig wird es aber nicht mehr flächendeckend möglich sein, das Leistungsangebot komplett öffentlich zu unterhalten und zu finanzieren. Bürgerliches Engagement muss dabei entstehende Defizite ebenso verringern, wie die interkommunale Zusammenarbeit die Leistungen finanzierbar halten kann. Deshalb ist Kernelement der notwendigen Widerstandsfähigkeit gegenüber dem demografischen Wandel vor allem der engagierte Bürger.

Die Gemeinden müssen die Bereitschaft der Bevölkerung wecken und fördern, einen wesentlich größeren Teil von Einrichtungen und Leistungen selbst zu tragen, zu unterhalten und zu verantworten. In der Bürgergemeinde gestalten gesellschaftliche Gruppen mit und stellen auf diesem Wege ein Dienstleistungs- und Serviceangebot sicher. Darüber hinaus wird dem Einsatz privater Gelder in kommunalen (Bürger-)Stiftungen eine wachsende Bedeutung zukommen. An die Bürgerschaft ist die Frage zu richten, ob und was sie zur Gestaltung der örtlichen Gemeinschaft beitragen kann und will.

Ohne ehrenamtliches Engagement ist das gesellschaftliche Leben in den Gemeinden nicht denkbar. Dieser Einsatz für die Gemeinschaft kann deshalb nicht hoch genug geschätzt und

gewürdigt werden. Neben der Ausrichtung von Empfängen und der medienöffentlichen Anerkennung gemeinnützigen Wirkens kommt die Verleihung eines Bürgerpreises in Betracht, um der Bürgergesellschaft Namen und Gesichter zu verleihen.

4. Gemeinden und ihre Verwaltung

4.1 Bürgerorientierung

Das Rathaus ist das erste Portal für die Einwohner, Bürgerschaft und die örtliche Wirtschaft. Damit ist die Verwaltung der Gemeinde zugleich der umfassende Dienstleister für die alltäglichen Anliegen, Bedürfnisse und Wünsche der Bevölkerung. Es gehört zum Selbstverständnis jeder Gemeinde, bürgerorientiert zu handeln und dabei einen Standard der Kundenorientierung zu erreichen, wie er in der Wirtschaft erwartet wird.

Administrative Organisationsvorgaben und -überlegungen sind auf Servicefreundlichkeit, Zeit- und Kosteneinsparungen für Einwohner und Wirtschaft auszurichten. Die Bürgerorientierung wird damit zum Organisationsprinzip. Gute Beispiele sind dafür die in vielen Gemeinden eingerichteten Bürgerämter oder Bürgerbüros, die öffentliche Dienstleistungen unterschiedlichster Art zusammenfassen. Im ländlichen Raum bietet sich darüber hinaus die Einrichtung von Bürgerbüros mit einem erweiterten Aufgabenspektrum an, in denen nicht nur kommunale Dienstleistungen erbracht werden, sondern zugleich der Zugang zu Dienstleistungen unterschiedlicher Verwaltungen und der privaten Wirtschaft über Bürgerbüros eröffnet wird.

Das Prinzip der „Dienstleistung aus einer Hand“ muss - orientiert an den verschiedenen Lebenslagen der Menschen - ausgebaut werden. Das Rathaus muss unabhängig von administrativen Zuständigkeiten alle Dienstleistungen abwickeln oder wenigstens auf den Weg bringen können, die im alltäglichen Leben der Einwohner und Bürger benötigt werden. Kooperationen mit anderen Behörden (nicht zuletzt mit den Landkreisen) und im ländlichen Raum auch mit privaten Dienstleistern sollen Umfang und Qualität so steigern, dass die Rathäuser vor Ort als die entscheidenden Dienstleistungszentren wahrgenommen werden.

4.2 Wichtigste Ressource: Personal

Die Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und ihre Motivation, sich für die Ziele einer service- und bürgerorientierten Gemeindeverwaltung einzusetzen, sind der Schlüssel für die öffentliche Wahrnehmung der Städte, Gemeinden und Verbandsgemeinden. Das Personal ist und bleibt die wichtigste Ressource in der Kommunalverwaltung für die zu erbringenden Dienstleistungen.

Als Folge der demografischen Entwicklung droht den Kommunalverwaltungen in Sachsen-Anhalt ein Fachkräftemangel. Viele Kommunen werden in den kommenden 15 Jahren mehr als 50 % ihres Personals durch Eintritt in den Ruhestand verlieren. Dies wird deutlich mehr Personal sein, als demografie- und effizienzbedingt langfristig eingespart werden kann. Die Tarifvertragsparteien haben es in der Hand, die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass es den Gemeinden möglich wird, die personelle Leistungsfähigkeit mittel- und langfristig zu sichern.

Aber auch die Gemeinde selbst muss im Rahmen eines umfassenden Personalmanagements die erforderlichen Maßnahmen zur Personalgewinnung, zur Personalbindung und zur Aus- und Fortbildung einleiten. Dazu gehören die Erhöhung der Ausbildungsquote und ein aktives Personalmarketing, die Schaffung von Einstellungskorridoren und die Erstellung von Personalentwicklungskonzepten, eine alters- und altersgerechte Personalpolitik, nicht zuletzt ein Gesundheitsmanagementsystem und die Schaffung von guten Bedingungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Dabei müssen die von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erwarteten Leistungen in Einklang mit ihren Fähigkeiten, persönlichen Erwartungen und individuellen Bedürfnissen gebracht werden.

Gleichzeitig steigen die Anforderungen an die Beschäftigten in den nächsten Jahren weiter. Die Aufgabenerledigung wird zunehmend geprägt durch kooperative Handlungsstrukturen und die Gesamtverantwortung von Leistungen und Ressourcenverbrauch. Neben Fach- und Grundlagenwissen gewinnen Sozial- und Persönlichkeitskompetenz einen höheren Stellenwert. Das verlangt die Bereitschaft der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im gesamten Berufsleben hinzuzulernen, sich neuen Methoden und Techniken zu stellen. Die Gemeinden verpflichten dies zu verstärkten auch finanziellen Anstrengungen für Fort- und Weiterbildung des Personals.

4.3 *Einsatz der Informationstechnik*

Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, dass die Aufgaben der Gemeinden immer komplexer und im Zusammenspiel mit anderen Behörden und Einrichtungen vielschichtiger werden. Eine leistungsfähige Verwaltung ist ohne angemessene Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologie (IuK) heute nicht mehr vorstellbar. E-Government eröffnet neue Möglichkeiten, Verwaltungsdienstleistungen zu erbringen. Die Bündelung und Konzentration von Vertriebsprozessen und Aufgaben auf der Basis der IuK bietet den Einwohnern und Bürgern sowie der Wirtschaft individuelle Zugänge zur örtlichen Verwaltung und unterstützt ihren serviceorientierten Umbau. Die Gemeinden müssen sich darauf einstellen und sich ihren Kunden mit Hilfe der IuK als leistungsfähige Einrichtungen präsentieren, die nachgefragte Dienstleistungen schnell, präzise, rechtssicher und kostengünstig zu erbringen.

Nicht jede Gemeinde wird ihre IuK-Infrastruktur selbst fortentwickeln und anpassen können. Eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit bietet hier die Grundlagen für eine effiziente Aufgabenerfüllung. Bestehende Kooperationen sollten genutzt und weiterentwickelt werden.

4.4 *Kostenbewusstsein und Leistungsvergleiche*

Um eine Generationengerechtigkeit zu erreichen, muss auf allen staatlichen Ebenen der Weg in die Verschuldung gestoppt werden. Städte und Gemeinden sind hier, wie Bund und Länder, zu einem verantwortungsbewussten Handeln aufgefordert. Investitionen müssen deshalb nicht nur auf die kurzfristige Finanzierbarkeit hin überprüft werden; sie müssen auch in den Folgekosten realistisch abgeschätzt und auf Demografiefestigkeit hin überprüft werden.

Die im Rahmen der Föderalismusreform II in das Grundgesetz eingeführte „Schuldenbremse“ für Bund und Länder darf nicht dazu führen, dass der Konsolidierungsdruck auf die kommunale Ebene verlagert wird. Die Finanzkrise der öffentlichen Hand wird derzeit vor allem an dem Kostendruck sichtbar, dem die Gemeinden ausgesetzt sind. Vor dem Hintergrund zunehmender Aufgabenübertragungen ohne ausreichende Kostenerstattung drohen Städte und

Gemeinden an Bürokratie zu ersticken. Gleichzeitig fehlen die notwendigen Mittel, um die Leistungen für Einwohner und Bürger finanzieren zu können. Auch „kommunale Schuldenbremsen“ erscheinen deshalb unabdingbar.

Zwei Ziele liegen allen Wirtschaftlichkeits- und Modernisierungsbestrebungen der Kommunalverwaltungen zugrunde: größere Bürgernähe und eine effizientere Verwaltung. Um beurteilen zu können, wo effizienzsteigernde Maßnahmen in der Verwaltung ansetzen müssen, sollten die Gemeinden Vergleiche mit anderen Gemeinden auf freiwilliger Basis nicht scheuen. Ob für gleiche Dienstleistungen geringere oder höhere Kosten entstehen, kann im Wege des Erfahrungsaustausches einfach und effektiv ermittelt werden. Im Ergebnis solcher interkommunalen Kosten- und Leistungsvergleiche beantworten sich Fragen nach unterschiedlichen Kosten und Kennzahlen. Interkommunale Kosten- und Leistungsvergleiche sowie Vergleichszirkel unterstützen damit das Kostenbewusstsein.

Bundesweite Benchmarks auf der Basis statistischer Durchschnittsdaten sind abzulehnen. Die Frage der Angemessenheit der Finanzausstattung der Kommunen in Sachsen-Anhalt gemäß Artikel 88 Abs. 1 LVerf LSA ist eine Frage, die ausschließlich in Sachsen-Anhalt zu klären ist. Die Besonderheiten des Landes und die unterschiedliche kommunale Aufgabenerfüllung können nur durch ein transparentes System des aufgabengerechten Finanzausgleichs erhalten und gesichert werden.

Das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) eröffnet Möglichkeiten zu mehr Kostenbewusstsein. Dabei geht es um eine Abkehr von der reinen Einnahme- und Ausgabebetrachtung der Kameralistik hin zur Berücksichtigung von Aufwendungen und Erträgen, zur Abbildung von Vermögen, Vermögensverzehr und Schulden. Über Kennzahlen und Produkte wird transparent, welche Kosten kommunale Leistungen verursachen. Im Bereich der freiwilligen Aufgaben müssen im Fall von unwirtschaftlicher Aufgabenerledigung Alternativen geprüft und umgesetzt werden. Dazu gehören insbesondere die interkommunale Zusammenarbeit oder die Privatisierung. Wenn keine anderen Lösungsmöglichkeiten in Betracht kommen, muss auch der Aufgabenverzicht eine Handlungsoption werden.

Das neue kommunale Haushaltsrecht bringt keine verbesserte Finanzausstattung. Gleichwohl werden die Städte und Gemeinden durch die vollständige Erfassung aller Aufwendungen und Erträge zukünftig besser in die Lage versetzt, die tatsächlichen Kosten ihrer Leistungen nachzuweisen. Dies wird dazu führen, dass für die vom Land oder vom Bund übertragenen Aufgaben die Frage der Finanzausstattung unter Konnexitätsgesichtspunkten leichter und beweiskräftiger zu beantworten ist. Unabdingbar ist dafür aber auch eine Fortentwicklung der Finanzstatistiken. Auch hier muss durch eine Abkehr von der Einnahme-Ausgabe-Betrachtung hin zu einer Betrachtung von Aufwendungen und Erträgen mehr Transparenz erreicht werden.

5. Gemeinde in der Funktionalreform; Serviceorientierte Kompetenzverteilung

Ziel der Gemeindegebietsreform war, die Leistungsfähigkeit der Städte, Gemeinden und Verbandsgemeinden zu erhöhen. Nach ihrem Abschluss müssen die sich daraus ergebende Gestaltungsmöglichkeiten konsequent genutzt werden. Es bedarf daher der Komplettierung der Gemeindegebietsreform durch eine interkommunale Funktionalreform. Dahinter steht die Vorstellung von der umfassenden Dienstleistungsagentur im Rathaus vor Ort, die durch eine entsprechende Kompetenzzuordnung umzusetzen ist.

Die in den verschiedenen Lebenslagen der Einwohner und Bürger und der Wirtschaft benötigten öffentlichen Dienstleistungen sollten im Rathaus abrufbar, wenigstens aber auf den Weg gebracht werden können. Die interkommunale Funktionalreform ist deshalb weiterzuentwickeln. Basis ist ein gemeinsamer Vorschlag, den der Landkreistag Sachsen-Anhalt und der Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt erarbeitet haben. Dabei gilt das Konnexitätsprinzip (Art. 87 Abs. 3 LVerf LSA).

Darüber hinaus sollten die Gemeinden gemeinsam mit den Landkreisen prüfen, ob im größeren Umfang als bisher in den Rathäusern (Bürgerämter, Bürgerbüros) weitere Dienstleistungen der Landkreise zur Erledigung vor Ort angeboten werden (Frontoffice/Backoffice). Die Landkreise erhalten dadurch die Möglichkeit, mit einem Serviceangebot flächendeckend im Kreisgebiet präsent zu sein, während die Gemeinden im Interesse der Bevölkerung und der Wirtschaft die Möglichkeit erhalten, die Dienstleistungsangebote der Kommunalverwaltung im Rathaus zu bündeln. Eine engere Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Landkreisen - also der kommunalen Einheiten - ist ein wichtiger Schritt hin zu einer bürgerorientierten Verwaltung.

6. Gemeinde und Bauentwicklung

6.1 Stadtentwicklung

Die sich verstärkenden Auswirkungen des demografischen Wandels, der Klimawandel und die Energiewende verlangen nach neuen Lösungen im Bereich der Stadt- und Infrastrukturplanung. Mit den vorhandenen Instrumenten lassen sich die neuen Herausforderungen nicht lösen. Der Gesetzgeber ist aufgerufen, den Städten und Gemeinden neue Instrumente zur Verfügung zu stellen. Dabei gilt für die Städte und Gemeinden: Jede Gemeinde sollte sich auf ihre eigenen Stärken besinnen, eigene Entwicklungsziele festlegen und regionale Möglichkeiten nutzen. Bürgerbeteiligung und -Partizipation sollten dabei Kernelemente für eine nachhaltige Gestaltung des Lebensumfeldes sein.

Die demografische Entwicklung in Sachsen-Anhalt erfordert es, in der Stadtentwicklung einen Schwerpunkt auf eine seniorengerechte Fortentwicklung der Städte und Gemeinden zu legen. Sowohl bei der Gestaltung der öffentlichen Plätze und Wege als auch der öffentlichen Einrichtungen ist besonders auf ältere Menschen Rücksicht zu nehmen. Das bedeutet auch, dass Straßen und Wege in verkehrssicherem Zustand sind oder zum Beispiel auch, dass auf grob strukturierte Oberflächen auf Straßen, Wegen und Plätzen in historischen Innenstädten verzichtet werden sollte. Dem Interesse der älter werdenden Bevölkerung dient es ebenfalls, wenn schwerpunktmäßig auf die Entwicklung der Innenstädte geachtet wird. „Innenstadtentwicklung vor Randentwicklung“ dient Menschen und Natur und sichert die erforderliche mobile und immobile Infrastruktur.

6.2 Dorferneuerung

Der ländliche Raum ist von demographischen Entwicklungen besonders stark betroffen. Er wird als Wirtschaftsstandort, Arbeits-, Lebens-, Erholungs- und Kulturraum nur attraktiv bleiben, wenn die hierfür erforderliche Infrastruktur vorhanden ist. Dazu zählen insbesondere gut ausgebaute Straßen, attraktive Angebote des öffentlichen Personennahverkehrs, eine flächendeckende Breitbandversorgung, eine hochwertige medizinische Versorgung und ein gutes

Angebot an Kindertagesstätten und Schulen. Generell wird für die Entwicklung des ländlichen Raumes von entscheidender Bedeutung sein, wie es den Akteuren gelingt, ganzheitliche, gemeindeübergreifende Strategien umzusetzen und die vorhandenen Potenziale zu vernetzen. Die Dorferneuerung hat eine demografiefeste Sicherung der Infrastruktur zu gewährleisten.

6.3 *Stadtumbau, Städtebauförderung*

Der Stadtumbau Ost verlief bislang sehr erfolgreich und hat viele Städte und Gemeinden in Sachsen-Anhalt attraktiver gemacht. Gleichzeitig ist auch die konjunkturelle Wirkung der Städtebauförderung hervorragend. Ein Euro Städtebaufördermittel löst acht Euro Folgeinvestitionen aus. Davon profitieren vor allem das regionale Baugewerbe und ortsansässige Handwerker. Lagen die Schwerpunkte des Stadtumbaus Ost zu Beginn noch auf dem Abriss randstädtischer Wohnsiedlungen und dem flächenhaften Rückbau ganzer Wohnkomplexe, erfolgte allmählich eine stärkere Fokussierung auf die Aufwertung innerstädtischer Quartiere. Schwerpunkt sind hierbei besonders problematische Stadtbereiche mit hohem Leerstand, hohem Sanierungsbedarf, Emissionsbelastungen und schlechtem Image.

In den nächsten Jahren wird sich die Bevölkerungszahl in fast allen Städten Sachsen-Anhalts weiter verringern. Daneben müssen Aspekte des Klimaschutzes, der energetischen Stadterneuerung und der Anpassung städtischer Infrastrukturen stärker in den Fokus genommen werden. Um diesen Anforderungen erfolgreich zu begegnen, ist die Weiterentwicklung qualitativ hochwertiger integrierter Stadtentwicklungskonzepte notwendig. In deren Erarbeitung sind neben Wohnungswirtschaft und privaten Immobilieneigentümern auch die Infrastrukturtäger einzubeziehen. Gleichwohl haben sich die Städte und Gemeinden hier insbesondere der eigenen Mittel und Möglichkeiten zu bedienen, um ihre Konzepte den örtlichen Bedingungen gerecht werdend zu gestalten.

Die Herausforderungen des Stadtumbaus in Sachsen-Anhalt erfordern eine langfristige Fortführung der Programme des Stadtumbaus und der Städtebauförderung. Bund und Land müssen hierfür eine ausreichende finanzielle Ausstattung sicherstellen, das Land Sachsen-Anhalt daneben gewährleisten, dass die Städte und Gemeinden die notwendigen Komplementärmittel zur Verfügung stellen können.

7. *Gemeinde und Daseinsvorsorge - Ausgewählte Beispiele*

7.1 *Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung*

Neben den Stadtwerken sind die Trink- und Abwasserzweckverbände im Land Sachsen-Anhalt die kommunalen Einrichtungen der Städte und Gemeinden zur Erfüllung der Aufgaben der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung. Sie erfüllen diese Aufgaben anstelle und für die Gemeinden. Die Gemeinden stehen in der Pflicht, über die Versammlungen die Arbeit der Zweckverbände zu begleiten, zu kontrollieren aber auch partnerschaftlich mit den Zweckverbänden zusammenzuarbeiten. Die Zweckverbände der Trinkwasserversorgung und der Abwasserbeseitigung sind bewährte Einrichtungen der interkommunalen Zusammenarbeit.

Der Wasserverbrauch ist in den letzten 20 Jahren in Sachsen-Anhalt erheblich zurückgegangen. Die rückläufige Bevölkerungsentwicklung und eine Verringerung des spezifischen Wasserbedarfs der Verbraucher verstärken diese Entwicklung. Daraus können erhebliche technische (Hydraulik, Wasserqualität) und wirtschaftlich bedingte Aufwendungen (zusätzliche

Kosten für Leitungsspülungen, Verteilung der bestenfalls gleichbleibenden Betriebskosten auf immer weniger Verbraucher) entstehen. Um die Trinkwasserversorgung auch zukünftig in hoher Qualität zu vertretbaren Kosten sicherstellen zu können, sollten die Wasserversorger zeitnah technisch-wirtschaftliche Konzepte für eine den zukünftigen Bedingungen angepasste Wasserversorgung in ihren Versorgungsbereichen erstellen und umsetzen. Die technischen Vorgaben sind deshalb darauf abzustellen, ob es sich um eine Schrumpfungs- oder Wachstumsregion handelt.

Ähnliche Schlussfolgerungen lassen sich auch für den Bereich der Abwasserbeseitigung ziehen. Wie im Bereich der Trinkwasserversorgung liegt der gebrauchsunabhängige Fixkostenanteil in der Abwasserbeseitigung bereits heute bei ca. 80 % an den Gesamtkosten. Überdimensionierte Anlagen sind weniger durch Fehlplanungen als vielmehr aufgrund der demographischen Entwicklung und des geänderten Wassergebrauchsverhaltens entstanden. Dies führt aufgrund längerer Verweilzeiten des Abwassers in den Netzen zu stärkeren Ablagerungen und verstärkter Korrosion an Anlagenteilen, was wiederum zu höheren Unterhaltungskosten führt. Verschärft werden diese Probleme durch die gesetzgeberische Entscheidung, Niederschlagswasser vom Anschluss- und Benutzungszwang auszunehmen.

Um die Abwasserbeseitigung weiterhin zu vertretbaren Kosten gewährleisten zu können, sind technisch-wirtschaftliche Beseitigungskonzepte zu erstellen und umzusetzen, die den regionalen Rahmenbedingungen Rechnung tragen. Grundlage dafür können die bereits vorhandenen Abwasserbeseitigungskonzepte sein. Das Land ist sowohl im Bereich der Trinkwasserversorgung als auch im Bereich der Abwasserbeseitigung gefordert, die notwendigen Anpassungsmaßnahmen finanziell zu unterstützen. Hierzu gehören auch dezentrale Lösungen der Abwasserbeseitigung. Unterbleibt dies, ist in den nächsten Jahren mit überproportionalen Preisanstiegen zu rechnen.

7.2 Gewässerunterhaltung und Hochwasserschutz

Die topographische Lage des Landes Sachsen-Anhalt erfordert eine nachhaltige Bewirtschaftung der Fließgewässer. In trockenen Jahreszeiten muss dabei ein rascher Abfluss der Gewässer verhindert werden, während in feuchten Jahreszeiten gerade dies gefördert werden muss. Die Gewässerbewirtschaftung muss deshalb mit einem System von Stauanlagen und Schöpfwerken ausgestattet sein, wie es ebenfalls sichergestellt sein muss, dass die Bach- und Flussläufe einen zügigen Abfluss des Wassers gewährleisten. Daneben müssen Maßnahmen des operativen Hochwasserschutzes die Eventualitäten eines Jahrhunderthochwassers abbilden. Das System der Gewässerunterhaltung in Sachsen-Anhalt ist derzeit noch mangelbehaftet und vor allem hoch verwaltungsinneffizient. Während das Land aufgefordert ist, klare und einfach umzusetzende Rechtsgrundlagen zu schaffen, sind die Gemeinden gehalten, die notwendige administrative Umsetzung zu gewährleisten.

7.3 Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)

In den Oberzentren und größeren Städten des Landes besteht ein qualitativ hochwertiger und weitgehend flächendeckender ÖPNV. Im ländlichen Raum bildet der Schülerverkehr das Rückgrat des Öffentlichen Verkehrssystems. Soweit wirtschaftlich vertretbar, sollten flexible Bedienformen bedarfsgerecht das Angebot des Schülerverkehrs ergänzen. Die Landespolitik muss jedoch Rahmenbedingungen schaffen, um eine ausreichende, verlässliche und hochwertige Nahverkehrsversorgung umsetzen zu können. Dazu ist die rechtliche Verbindlichkeit der von den Aufgabenträgern erstellten Nahverkehrspläne gesetzlich festzuschreiben. Daneben ist

die zukünftige Bereitstellung von notwendigen ÖPNV-Leistungen in hohem Maße davon abhängig, dass öffentliche Zuschüsse, insbesondere wegen des schrittweisen Auslaufens des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes bis 2019, nicht gekürzt werden.

7.4 *Strom- und Gasversorgung*

Die Strom- und Gasversorgung unterliegt seit der Liberalisierung des Energiemarktes im Jahr 1998 sowohl im Markt als auch im Netz wettbewerbsrechtlichen Regeln. Die Gemeinden können heute nicht mehr allein über Wege- bzw. Konzessionsrechte die Versorgung organisieren. Städte- und Gemeinden oder ihre Stadtwerke müssen sich dem Wettbewerb stellen. Dennoch ist mit einem deutlichen Anstieg der Energiekosten in den nächsten Jahren zu rechnen. Der vom Bund im Jahr 2011 beschlossene Ausstieg aus der billigen Kernkraft, die Kostensteigerungen bei fossilen Energieträgern, die stark subventionierte Erzeugung erneuerbarer Energien und nicht zuletzt die Kosten des erforderlichen Netzausbaus sind dafür ursächlich.

Die Energiewende bietet eine wirtschaftliche Chance für die Gemeinden. Denn hier werden die alternativen Energien angesiedelt, hier müssen die Stromtrassen gebaut und die Infra- und Speicherstruktur geschaffen werden. Die Bundes- und Landespolitik muss sicherstellen, dass die Gemeinden an der dadurch entstehenden Wertschöpfung angemessen beteiligt werden. Nur so kann Akzeptanz vor Ort erzeugt werden.

8 *Gemeinde und soziale Aufgaben*

8.1 *Gemeinde und soziale Verantwortung*

Vor dem Hintergrund der sich dramatisch verändernden Bevölkerungszahl und -struktur kommt der Sozialpolitik eine herausragende Bedeutung zu. Sozialpolitik soll zunächst den Menschen Hilfe zur Selbsthilfe geben. Darüber hinaus muss sie den gesellschaftlichen Veränderungen Rechnung tragen und den Bedürfnissen einer alternden Bevölkerung gerecht werden. Sie muss auch den Kindern, Jugendlichen und jungen Familien besondere Beachtung schenken.

8.2 *Familienfreundlichkeit*

Durch den Geburtenrückgang gewinnt eine bevölkerungsorientierte Familienpolitik zunehmend an Bedeutung. Familien- und Kinderfreundlichkeit ist ein wesentlicher Standortfaktor für die Städte und Gemeinden, die bereit sind, ihren Beitrag zu einer familienfreundlichen Gesellschaft zu leisten und alle Bemühungen hierzu zu unterstützen. Ein Standortvorteil ergibt sich bereits heute aus der im bundesweiten Vergleich hervorragenden Kindertagesbetreuung, die es ermöglicht, Familie und Beruf in Einklang zu bringen. Familienpolitik auf kommunaler Ebene ist als Querschnittsaufgabe zu verstehen, die die Infrastruktur, das Wohnungs-, Bildungs-, Sozial- und Gesundheitswesen betrifft.

Eine nachhaltige Familienpolitik setzt voraus, dass sie im Zusammenwirken mit anderen Partnern erfolgt. Das Land ist aufgefordert, für eine dauerhafte und verlässliche Finanzierungsgrundlage der Kommunen zu sorgen. Die Wirtschaft, insbesondere die Unternehmen, sind ebenfalls in der Pflicht, frühzeitig in familienfreundliche Maßnahmen und deren Infrastruktur zu investieren.

8.3 Kinderbetreuung

Die Bedarfsplanung der Betreuungsangebote für Kinder muss den demografischen und familiären Entwicklungen angepasst werden. Bis zum Jahr 2025 wird der Anteil der 0 bis 3 und 3 bis 6-Jährigen an der Bevölkerung noch einmal dramatisch zurückgehen. Im Jahr 2008 betrug die Anzahl der 0 bis 3-Jährigen rund 52.000, im Jahr 2025 werden es nur noch knapp 29.500 sein. Die Anzahl der 3 bis 6-Jährigen lag im Jahr 2008 bei rund 50.400, im Jahr 2025 werden es nur noch etwa 35.000 sein.

Der Erhalt vieler Kindertageseinrichtungen wird wegen fehlender Auslastung und des dadurch bedingten finanziellen Drucks nicht mehr begründbar sein. Beim Umbau von Kapazitäten sind Bindefristen für die zum Einsatz gebrachten öffentlichen Mittel zu beachten. Eine Umwidmung der Kindertageseinrichtungen in Bürgerzentren oder Seniorentreffs sollte angestrebt werden. Darüber hinaus sind vernetzte Angebote zwischen Kindertageseinrichtungen, Jugendzentren, Bürgerzentren, Seniorentreffs, Tagesmüttern zielführend.

Neubauvorhaben müssen kritisch betrachtet werden, da in den zurückliegenden Jahren im Zuge des Krippenausbauprogramms der Bundesregierung und der EU – Förderprogramme (Konjunkturpaket II, ELER, EFRE) Kindertageseinrichtungen entstanden sind, die auf der Grundlage eines Demographie-Checks als bestandssicher gelten. Die baulichen Voraussetzungen sind nicht allein entscheidend für den Bestand einer Kindertageseinrichtung. Die Qualität der Betreuungskonzepte und die inhaltliche Ausrichtung der Kindertageseinrichtungen bestimmen vielmehr die Auswahlentscheidung der Eltern.

8.4 Schule

Die schulische Versorgung wird dem Umstand Rechnung tragen müssen, dass die Anzahl der 6 bis 10-Jährigen in der Bevölkerung von rund 69.000 im Jahr 2008 auf ca. 56.000 im Jahr 2025 fallen wird. Die Anzahl der 10 bis 16-Jährigen wird demgegenüber von rund 89.000 im Jahr 2008 auf ca. 100.000 im Jahr 2025 steigen. Rückläufig ist die Anzahl der 16 bis 19-Jährigen von rund 63.000 im Jahr 2008 auf ca. 53.000 im Jahr 2025.

Die Schullandschaft wird durch den Rückgang der Schüler nachhaltig beeinflusst. Die Schulentwicklungsplanung hat darauf reagiert. Zusammenlegung und Zentralisierung von Schulen haben die Schullandschaft bereits stark ausgedünnt. Die Schule ist nicht nur Bildungseinrichtung, sondern auch Motor gesellschaftlichen Lebens. Sie sollte deshalb ausreichend in der Fläche vorhanden sein. Kooperationen benachbarter Schulen bieten eine Möglichkeit, die Schullandschaft zu stabilisieren. Schulneubauten werden in der Regel nicht mehr begründbar sein. Umwidmungen der Schulgebäude, die nicht mehr genutzt werden, sind eine Alternative zum Abriss. Einsparungen von Sanierungsaufwendungen und Betriebskosten in Folge der Reduzierung der Schulen können zur Verbesserung der bestehenden Standorte eingesetzt werden. Private Schulen sollten in die verbindliche Schulentwicklungsplanung mit einbezogen werden. Ihr Betrieb sollte den gleichen Grundsätzen unterliegen, wie im staatlichen Schulsystem.

8.5 Senioren

Kommunale Seniorenpolitik ist ein Schwerpunkt in jeder Gemeinde. Der Anteil der 65-Jährigen und Älteren wird von rund 565.000 im Jahr 2008 auf ca. 605.000 im Jahr 2025 ansteigen. Der Anteil der 85-Jährigen und Älteren wird von rund 52.500 im Jahr 2008 auf

83.500 im Jahr 2025 ansteigen. Kommunale Seniorenpolitik hat das Verbleiben älterer Menschen in ihrer gewohnten Umgebung und die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Bedarfsgerechte Wohnformen für Senioren sind zu entwickeln und vorzuhalten. Altersübergreifende Wohnformen, die die Kommunikation und gegenseitige Hilfe aller fördern, sollten verstärkt Beachtung finden und realisiert werden.

Die Medizinische Versorgung und pflegerische Leistungen werden von älteren Menschen umfänglicher nachgefragt. Land, Kommunen, Pflegeeinrichtungen, Kranken- und Pflegekassen, Kassenärztliche Vereinigung, Ärztekammer und die Wohlfahrtsverbände sind gemeinsam aufgerufen, eine leistungsfähige, ortsnahe und abgestimmte pflegerische Versorgung zu gewährleisten. Die Krankenhausplanung und ärztliche Versorgung erfordern zukünftig einen besonderen Schwerpunkt im Bereich der Geriatrie. Die ambulante medizinische Versorgung muss sichergestellt werden. Hierfür bieten sich medizinische Versorgungszentren im ländlichen Raum an, die nach dem Vorbild der ehemaligen Polikliniken und Landambulatorien eine medizinische Versorgung sicherstellen.

Die Zunahme der Senioren stärkt das Potential, das für kommunale und gemeinnützige Engagements zur Verfügung steht. Ältere Menschen verfügen über eine langjährige Berufs- und Lebenserfahrung, die viele von ihnen für die ehrenamtliche Arbeit einzusetzen bereit sind. In der Bürgergemeinde verdient diese Bereitschaft besondere Aufmerksamkeit. Die Erfahrung der älteren Menschen in der Gemeinde sollten in die Arbeit der Vereine, Wohlfahrtsverbände, Einrichtungen und Initiativen eingebracht werden.

9. Gemeinde und Sport sowie Kultur

9.1 Sport und Freizeit

Wer die Identifikation mit dem Gemeinwesen fördern und einen Haltefaktor insbesondere für die jungen Menschen schaffen will, sollte erreichbare und attraktive Sport- sowie Freizeitangebote bieten. Die Attraktivität und Lebensqualität einer Gemeinde beruht nicht zuletzt auf Sport- und Freizeitstätten, Spiel- und Bewegungsräumen sowie einem attraktiven Wohnumfeld. Dieses der juristischen Kategorie „freiwillige Aufgaben“ zugeordnete kommunalpolitische Feld ist für die Entwicklung eines Ortes von wesentlicher Bedeutung. Sie stellen auch in finanziell schweren Zeiten einen unverzichtbaren Teil der kommunalen Selbstverwaltung und des kommunalen Selbstverständnisses dar. Die langfristige Sicherung der Sport- und Freizeitstätten kann gelingen, wenn sich alle Beteiligten, auch die Vereine, zur finanziellen Mitverantwortung bekennen. Die rechtlichen Bedingungen einer Sportstättennutzung sollten die Verantwortung der Gemeinden stärken und ihnen die Ausgestaltung der Nutzung überlassen.

9.2 Kultur

Kultur und Kunst haben im Zeitalter der Globalisierung, fortschreitender Individualisierung, anderem Freizeitverhaltens, einem gewandelten Stellenwert der Erwerbstätigkeit, der Integration unterschiedlicher ethnisch-kulturellen Milieus und einer wachsenden Dominanz des Marktes gegenüber der öffentlichen (Leistungs-)Politik eine immer größer werdende Bedeutung. Sie sind nicht nur Standort- und Wirtschaftsfaktor oder Mittel zur Entwicklung des Gemeinschaftsgefühls sondern vielmehr im zunehmenden Maße kulturelle Bildungseinrichtungen. Sie stellen gerade in Sachsen-Anhalt mit seiner Geschichte und Kulturtradition auch in finanziell schwierigen Zeiten einen unverzichtbaren Teil der kommunalen Selbstverwaltung und des kommunalen Selbstverständnisses dar.

Kultureinrichtungen wie Bibliotheken, Museen, Musikschulen, Theater oder freie Künstler und Vereine gehören zu einem lebendigen Gemeindebild. Sie werden dauerhaft nicht ohne zuverlässige Finanzhilfen durch das Land zu sichern sein. Die Infrastruktur der kulturellen Bildung muss weiter entwickelt werden. Die Vernetzung von Kultur- und Bildungseinrichtungen untereinander und in den Regionen miteinander bietet neue Perspektiven. Hierzu gehören Fragen des Qualitätsmanagements, der Digitalisierung und Internetpräsentationen der Einrichtungen als marktbestimmende Elemente.

Die mit den Universitäten und Fach-Hochschulen begonnenen Kooperationen gewinnen eine immer größere Bedeutung. Diese vorhandenen Ressourcen in fachlicher und personeller Art müssen Bestandteil der Arbeit in und mit Kultureinrichtungen werden. Dabei kann der begonnene Weg, dass Kultureinrichtungen im zunehmenden Maße als außerschulische Lernorte dienen, weiterentwickelt und flächendeckend ausgebaut werden.

10. Gemeinde und ihre Feuerwehr

10.1 *Sicherung der Einsatzbereitschaft*

In vielen Freiwilligen Feuerwehren Sachsen-Anhalts gibt es seit geraumer Zeit Probleme mit der Tageseinsatzbereitschaft. Eine Ursache dafür ist, dass es aufgrund der demografischen Entwicklung immer schwieriger wird, ausreichend aktive Mitglieder zu gewinnen. Daneben bereitet häufig die beruflich bedingte Abwesenheit der Einsatzkräfte vom Wohnort Probleme.

Konzepte und Lösungen, die dauerhaft ausreichend qualifizierte Einsatzkräfte für eine ehrenamtliche Tätigkeit in den Freiwilligen Feuerwehren sichern, sollten gemeinsam von Land, Feuerwehren und gemeindlichen Einrichtungsträgern entwickelt werden. Die Städte und Gemeinden bekennen sich zu „ihrer“ Feuerwehr. Die schwieriger gewordenen Rahmenbedingungen erfordern hier jedoch neue Wege, um dauerhaft den flächendeckenden Brandschutz zu gewährleisten. Hierzu gehört auch die Überprüfung bestehender Standards.

10.2 *Technische Ausstattung*

Die Feuerwehren vor Ort sind zu einer engeren Kooperation untereinander aufgerufen. Fahrzeuge und technische Mittel müssen kompatibel von möglichst vielen Feuerwehren einer Gemeinde eingesetzt werden können. Die gegenseitige Hilfe muss feuerwehrbereichsübergreifend innerhalb einer Stadt, Gemeinde oder Verbandsgemeinde sichergestellt werden.

Landesweit haben alle Feuerwehren eine Risikoanalyse und eine Brandschutzbedarfsplanung für ihr Einsatzgebiet erstellt. Daraus kann der vorzuhaltende Bedarf an Einsatzkräften und Technik ermittelt werden, um die angestrebten Schutzziele sachgerecht verwirklichen zu können. Erste Bedarfsprognosen ergeben einen deutlich höheren Bedarf als bisher angenommen. Bestätigt sich diese Tendenz, kommen auf die Städte und Gemeinden bis zum Jahr 2025 enorme Aufwendungen für den Brandschutz zu, die sie nicht allein schultern können. Das Land muss sich daher deutlich stärker als bisher an der Finanzierung des gemeindlichen Brandschutzes beteiligen.

11. Gemeinden in ihrer Region

11.1 Gemeinde und Landkreis als Partner

„Die Gemeinde ist in ihrem Gebiet der ausschließliche Träger der gesamten öffentlichen Aufgaben, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen“ (§ 2 Abs. 1 Satz 1 GO LSA). Dieser Grundsatz der „örtlichen Allzuständigkeit“ ist bereits in der Stein’schen Städteordnung von 1808 verankert und seitdem verfassungsrechtlicher Inhalt der kommunalen Selbstverwaltung. Der Landkreis fördert die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Er ist Träger von Aufgaben überörtlicher Bedeutung (§ 2 Abs. 1 LKO LSA), die unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips zu bestimmen sind. In diesem Zusammenhang soll der Landkreis die Selbstverwaltung der kreisangehörigen Gemeinden ergänzen und fördern. Gemeinsam sollen der Landkreis und die Gemeinden im Zusammenwirken alle Aufgaben der örtlichen Selbstverwaltung erfüllen (§ 22 Abs. 1 LKO LSA). Damit sind Gemeinde und Landkreis natürliche Partner.

Von immer größer werdender Bedeutung ist die Funktion der Landkreise als untere staatliche Ebene und hier insbesondere die der Aufsichtsbehörde (Fachaufsicht und Rechtsaufsicht) über die Gemeinden. Diese Staatsfunktionen sind als Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises für die Landkreise weisungsabhängig und nicht vom Kreistag zu entscheiden. Die Rechtsaufsicht über die Gemeinden im Auftrag des Landes hat die Entschlusskraft und Verantwortungsbereitschaft der Gemeinden zu fördern. Sie sollte deshalb partnerschaftlich ausgeübt werden und macht die Landkreise keineswegs zur vorgesetzten Behörde der Gemeinden.

Im Sinne einer wirtschaftlichen und konsequent serviceorientierten Verwaltung bietet sich auch zwischen den Gemeinden und Landkreisen eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit an. Dies gilt vor allem für kommunale Dienstleistungspartnerschaften zwischen den Verwaltungen (Shared-Services) und für den bürgerorientierten Ansatz, alltägliche Dienstleistungen im Rathaus (Frontoffice) zu bündeln (s. auch Ziff. 5).

11.2 Gemeindliche Kooperationen - interkommunale Zusammenarbeit

Die strukturelle kommunale Finanzkrise zwingt dazu, die vorhandenen Ressourcen besser einzusetzen. Die interkommunale Zusammenarbeit in Arbeitsgemeinschaften, durch Zweckvereinbarungen und in Zweckverbänden bekommt deshalb (neben einem stärkeren bürgerchaftlichen Engagement) zukünftig eine steigende Bedeutung. Im Mittelpunkt der Entwicklung steht die Kooperation der Gemeinden (und Landkreise) bei den internen Servicebereichen, wie dem gemeinsamen Einkauf, bei Personaldienstleistungen und den Informations- und Kommunikationstechniken. Diese Zusammenarbeit in kommunalen Dienstleistungspartnerschaften (Shared-Services) führt zur Effizienzsteigerung durch Größenvorteile und erhält dabei die notwendige Bürgernähe und Bürgerorientierung.

Probleme, die über die Gemeindegrenze hinaus von Bedeutung sind, lassen sich effektiver lösen, wenn die betroffenen Gemeinden (und Landkreise) zusammenarbeiten und ihr Vorgehen abstimmen. In gemeinsam wahrgenommenen Aufgabenbereichen (z. B. Kultur und Bildung) kann der Einwohner- und Bürgerschaft ein insgesamt vielfältigeres Angebot zur Verfügung gestellt werden, indem sich die beteiligten Kommunen gegenseitig ergänzen. Außerdem profitieren die Beteiligten vom gegenseitigen Wissens- und Erfahrungsaustausch bei der Zusammenarbeit.

Auch die im Stadt-Umland-Bereich der drei Kreisfreien Städte funktionell verbundenen Städte und Gemeinden sind mehr denn je darauf angewiesen, neue Wege und Verfahren der partnerschaftlichen Kooperation zu entwickeln und einvernehmlich ihre Aufgabenstellungen zu definieren. Dabei werden sich - unter Einbeziehung der Landkreise - Verantwortungsgemeinschaften herausbilden müssen, in denen Strategien, Planung und Konzepte auch in den Bereichen entwickelt und abgestimmt werden, in denen die Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt die Eigenständigkeit kommunaler Selbstverwaltung und die kommunale Planungshoheit garantiert.

In allen Fällen ist Voraussetzung für den Erfolg interkommunaler Zusammenarbeit die Bereitschaft, im Interesse der Einwohner- und Bürgerschaft gemeinsam Verantwortung zu übernehmen und zur Erreichung der definierten Ziele eng und vertrauensvoll zusammenzuarbeiten.

11.3 Gemeinde im ländlichen Raum

Die demografische Entwicklung und die dadurch begründeten Einnahmerückgänge, aber auch die strukturelle Finanzkrise stellen die Gemeinden im ländlichen Raum, insbesondere die Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden, vor große Herausforderungen. Bürgerengagement, Kooperation mit anderen Gemeinden, die Konzentration von Einrichtungen an zentralen Orten in zumutbarer Entfernung sind Handlungsoptionen, die rechtzeitig angegangen sein wollen. Wirtschaftliche und touristische Entwicklungschancen können nur in einem Netzwerk mit anderen kommunalen Partnern, Einrichtungen und Wirtschaftsorganisationen ergriffen und umgesetzt werden.

In der Verwaltungsorganisation muss auf größtmögliche Effizienz bei den Verbandsgemeinden geachtet werden. Moderne Kommunikationsmittel sind auszubauen und mobile öffentliche Dienstleistungen zu organisieren. Bürgerbüros und mobile Bürgerbüros mit einem erweiterten Aufgabenspektrum sind insbesondere bei unzumutbar werdenden Distanzen in die Überlegungen einzubeziehen, weil sie die Wirtschaftlichkeit öffentlicher und privater Dienstleistungen herstellen und so zu deren Sicherung (z. B. der Gesundheitsversorgung, von Postdiensten, Bankfunktionen und ÖPNV-Anbindungen) beitragen können. Private Initiativen mit gemeinnützigen Auswirkungen sind als willkommenes Bürgerengagement anzusehen und sollten gefördert und unterstützt werden. Identifikation mit der Gemeinde und die Bereitschaft, sich ehrenamtlich zu engagieren, sind in ländlichen Gebieten häufig größer als in Großstädten und können strukturelle Kostennachteile ausgleichen.

12. Gemeinde und Wirtschaft

Die Stadt, die Gemeinde ist der Wirtschaftsstandort. Die Gemeinde schafft die Grundlagen für die Gewerbeansiedlung. Sie gewährleistet durch die Infrastruktur die Erschließung und die Nutzung der Grundstücke. Die Gemeinde ist der erste Ansprechpartner für die Wirtschaft. Wirtschafts- und Standortpolitik ist daher Chefsache für jeden Bürgermeister, Oberbürgermeister oder Verbandsgemeindebürgermeister. Der Erfolg einer Politik in der Stadt oder Gemeinde bemisst sich auch und gerade daran, wie viele Arbeitsplätze geschaffen oder erhalten werden können.

Wirtschaftspolitik darf dabei jedoch keine Einbahnstraße sein. Auch die Unternehmen sind aufgerufen, sich in der Gemeinde zu engagieren, ihren Teil zur Gestaltung der örtlichen Gemeinschaft beizutragen. Unternehmen, die weder örtlich Steuern zahlen noch sich am Gemeinwesen aktiv beteiligen, werden ein Fremdkörper in einer Gemeinde bleiben. Vorbildliche Leistungen erbringen im Rahmen des Gemeinwesens viele Handwerksbetriebe und Mittelständler, die sich ihrer Verantwortung für „ihre“ Gemeinde bewusst sind. Von Gemeinderat und Verwaltung muss hier erwartet werden, dass Engagement der Wirtschaft vor Ort durch zügige Unterstützung belohnt wird. Die wirtschaftliche Entwicklung einer Gemeinde ist ein Hand-in-Hand von Unternehmen, Gemeinderat und Verwaltung.

Zentrale Verantwortung der Gemeinden sind auch ihre eigenen Wirtschaftsunternehmen. Positiv ist zu bewerten, dass der Landtag von Sachsen-Anhalt im Jahr 2011 den Subsidiaritätsgedanken wieder auf eine breitere Grundlage gestellt hat. Wirtschaftliche Tätigkeit der Gemeinden hat sich gleichwohl an der Aufgabenerfüllung der Kommunen zu orientieren. Aufgaben in Form kommunalwirtschaftlicher Unternehmen zu erledigen, ist ein Gebot der Verwaltungseffizienz und daher im Sinne der Bürger. Kommunale Unternehmen sind deshalb von zentraler Bedeutung für Bürger und Kommune. Sie sind eine Brücke für Dienstleistungen und Daseinsvorsorge.

13. Gemeinden und ihre Finanzierung

13.1. Kommunalfinanzen

Das Niveau der Steuereinnahmen der ostdeutschen Kommunen hat sich in den vergangenen 10 Jahren weiter dem Niveau der westdeutschen Kommunen angepasst. Die Kommunen in Sachsen-Anhalt erreichen im Jahr 2010 mit 496 Euro je Einwohner jedoch nur rund 66 % der Steuereinnahmen der steuerschwachen westdeutschen Flächenländer. Im Verhältnis zu allen westdeutschen Flächenländern liegt dieses Verhältnis unter 60 %.

Es ist zu erwarten, dass die bisherige Lücke in der Wirtschafts- und Steuerkraft bis zum Auslaufen des Solidarpaktes II im Jahr 2019 nicht geschlossen sein wird. Deshalb sind Überlegungen zur Fortführung vergleichbarer Ausgleichsmechanismen unabdingbar. Deren Ausgestaltung darf sich nicht an der „Himmelsrichtung“ orientieren, sondern sollte bundesweit am regionalen Bedarf ausgerichtet sein. Es müssen die Parameter eines „kommunalen Sozialfonds“ unter wesentlicher Beteiligung des Bundes neu definiert werden. Dieser könnte zur Auflösung struktureller regionalwirtschaftlicher Problemlagen, die sich aus dem wirtschaftlichen Strukturwandel oder dem demografischen Wandel ergeben, herangezogen werden.

Aufgrund der Steuerkraftlücke wird sich an der für ostdeutsche Kommunen höheren Bedeutung des kommunalen Finanzausgleichs auch in absehbarer Zeit nichts ändern. Mit der Umstellung auf ein aufgabenbezogenes Finanzausgleichsgesetz im Jahr 2010 hat ein Paradigmenwechsel in der Ermittlung der FAG-Masse stattgefunden. Während die FAG-Masse bis einschließlich 2009 durch die politische Festlegung einer auf die Verbundgrundlagen anzuwendenden Verbundquote ermittelt wurde, sollte mit der Umstellung ab 2010 eigentlich der aus der Aufgabenwahrnehmung der Kommunen resultierende Finanzbedarf unter Heranziehung der amtlichen Statistiken ermittelt werden.

Nach massiven Eingriffen in das Finanzausgleichsgesetz im vorhergehenden Verbundquotensystem war die Umstellung auf das aufgabenbezogene Finanzausgleichsgesetz 2010 gleichwohl mit erheblichen Kürzungen der FAG-Masse verbunden, die sich 2011 und 2012 fortsetzten. Die Landeszuweisungen reichen zusammen mit den eigenen Steuereinnahmen der Gemeinden nicht aus, um die kommunalen Aufgaben zu finanzieren. Etwa 89 % der Städte und Gemeinden konnten 2011 keinen ordentlich ausgeglichen Haushalt vorweisen.

Der Bestand an kommunalen Kassenkrediten hat sich in den letzten zehn Jahren fast kontinuierlich erhöht, auch wenn in den letzten Jahren ein solch dramatischer Anstieg wie um die Jahrtausendwende ausblieb. Zum 31.12.2011 betrug das Kassenkreditaufkommen knapp 934 Mio. Euro. Bedingt durch die absolute Entwicklung und durch den Einwohnerrückgang haben sich die Kassenkredite je Einwohner seit 2002 bis zum Ende des Jahres 2011 von knapp 52 Euro auf 402 Euro dramatisch erhöht.

Die finanzpolitischen Herausforderungen aufgrund des auslaufenden Solidarpaktes II, der degressiven Ausgestaltung der finanziellen Mittel aus den europäischen Strukturfonds nach Ablauf der jetzigen Förderperiode 2007 - 2013, der Einhaltung der Schuldenbremse im Kontext der vom Bund gewährten Konsolidierungshilfen und den direkten Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Finanzkraft des Landes und der Kommunen und damit indirekt auch auf den Länderfinanzausgleich, stellen Land und Kommunen in den kommenden zehn bis fünfzehn Jahren vor immense Herausforderungen.

Es steht zu befürchten, dass der sich beim Land ergebende Konsolidierungsdruck zunehmend auf die Kommunen verlagert wird. Das Land darf nicht verkennen, dass der kommunale Finanzausgleich nicht als pauschaler Kürzungsansatz für eigene Konsolidierungsbemühungen taugt. Eine Kürzung der an die Kommunen im aufgabenbezogenen Finanzausgleich fließenden Mittel kann aber nur die Folge einer zuvor auf den Weg gebrachten Reduzierung der den Kommunen auferlegten Aufgaben und Standards sein. Der Übergang von einem aufgabenbezogenen Finanzausgleich etwa auf ein System, in dem die Finanzausgleichsgesetze anderer Bundesländer den Finanzausgleich Sachsen-Anhalts bestimmen, ist abzulehnen.

Mit der Umstellung auf das neue FAG muss eine stetige Überprüfung der Regelungsansätze auf ihre Kompatibilität zur geänderten Systematik des kommunalen Finanzausgleichs erfolgen. Zudem muss gerade in einem Bundesland wie Sachsen-Anhalt, mit der bundesweit am stärksten zu erwartenden rückläufigen Einwohnerzahl auch der kommunale Finanzausgleich demografiefest gestaltet werden. Dies betrifft die Berücksichtigung von Remanenzkosten bei der Bedarfsermittlung. Die demografische Entwicklung im Land Sachsen-Anhalt erfordert für die Kommunen eine „Fixkostenpauschale“, die der Tatsache Rechnung trägt, dass sich ein Großteil der Infrastrukturkosten bei abnehmenden Einwohnerzahlen nicht zeitnah nennenswert anpassen lässt. Weiter zu verfolgen sind zudem Ansätze zur Berücksichtigung des demografischen Wandels bei der Verteilung von Fördermitteln wie sie von der EU-Kommission zur Ausrichtung der EU-Strukturfonds in der kommenden Förderperiode 2014 - 2020 bisher angedacht sind.

Die Investitionspauschale im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ist essentiell für die Investitionsfähigkeit der Städte und Gemeinden. Ihre dauerhafte Sicherung auf einer Höhe von etwa 150 Millionen Euro ist anzustreben.

13.2 Gemeindefinanzreform und Aufgabenkritik

Trotz der Ankündigung des Bundes, die Kosten der Grundsicherung im Alter in drei Stufen (2012 zu 45 %, 2013 zu 75 %, ab 2014 zu 100 %) zu übernehmen, muss die Forderung nach weiteren Schritten in Richtung einer echten Gemeindefinanzreform aufrecht erhalten bleiben. Sie ist an das Land und an den Bund zu richten. Dabei muss deutlich gemacht werden, dass die Kommunen mehr - zusätzliche - Einnahmen benötigen, um ihre Aufgaben erfüllen und ihre Haushalte konsolidieren zu können.

Es bedarf weithin einer Reform der Gewerbesteuer hin zu einer verbreiterten Bemessungsgrundlage, der dringend notwendigen Grundsteuerreform ohne vorgreifende Reglementierung der Aufkommensneutralität und der Diskussion über einen erhöhten gemeindlichen Umsatzsteueranteil. Die aktuelle Krise in der Eurozone ist eine Schuldenkrise. Bund, Länder und Gemeinden sitzen auch in Deutschland auf einem Schuldenberg von derzeit über 2 Billionen Euro. Zu keiner Zeit war der Schuldenstand der öffentlichen Haushalte in Deutschland höher.

Gelingt es nicht, diese Schulden durch höhere Einnahmen abzubauen, müssen Verwaltungsaufgaben und Leistungsgesetze reduziert werden. Welche pflichtigen Aufgaben in Zukunft wegfallen oder reduziert werden, müssen Landes- und Bundespolitik entscheiden und verantworten. Der kommunale Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt muss sich an den vom Bund- und Landesgesetzgeber auferlegten Aufgaben und Standards orientieren. Wie viel kommunale Aufgabenwahrnehmung Sachsen-Anhalt sich leisten kann, muss hier entschieden werden. Eine andere Grundlage ist nicht denkbar.

13.3. Gemeinde und Besteuerung der öffentlichen Hand

Für die Sicherung einer flächendeckenden Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben ist es unabdingbar, die Rechtsprechung zur Besteuerung der öffentlichen Hand durch geeignete gesetzgeberische Anpassungen sowohl auf (bundes-)staatlicher als auch europäischer Ebene zu begleiten. So zeichnet sich in der aktuellen Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs (BFH) eine Ausweitung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand ab. Dabei vertritt der BFH auch die Auffassung, dass Beistandsleistungen, die zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts wie Gemeinden erbracht werden, ebenfalls umsatzsteuerpflichtig sind, sofern diese auch von Privatanbietern erbracht werden könnten.

Dies hätte fatale Folgen für die interkommunale Zusammenarbeit, die gerade vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung in den vergangenen Jahren erheblich an Bedeutung gewinnt. Hier bedarf es einer Korrektur auf nationaler Ebene im Bereich des Umsatzsteuergesetzes und auf europäischer Ebene durch Änderungen der europäischen Mehrwertsteuerrichtlinie. Es darf nicht verkannt werden, dass die öffentliche Hand bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben kooperiert, um Kostenvorteile für den Bürger zu erreichen und nicht um in Wettbewerb zu Privaten zu treten. Vielfach wird eine Vergabe an Dritte oder eine Privatisierung dabei überhaupt nicht als Alternative in Betracht gezogen werden können.